Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8620**
17. Wahlperiode 08. 02. 2012

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Stephan Kühn, Daniela Wagner, Dr. Anton Hofreiter, Cornelia Behm, Tabea Rößner, Harald Ebner, Bettina Herlitzius, Dr. Valerie Wilms, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann E. Ott, Dorothea Steiner, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der Beratung der Unterrichtung

– Drucksachen 17/8426 Nr. A.46, 17/8618 –

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates
KOM(2011) 828 endg.; Ratsdok. 18010/11

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag hält den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden BetriebsbeschränkungsVO) für nicht geeignet, die Lärmbelastung an Flughäfen der Europäischen Union zu reduzieren. Der Verordnungsentwurf ist vor allem auf wirtschaftliche Belange ausgerichtet, allen voran auf die Ausweitung der Kapazitäten an europäischen Flughäfen. Die Verbesserung des Lärmschutzes spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle. Zudem steht der durch die Regelungen des Verordnungsvorschlags verursachte Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Erfolg.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

sich für eine grundsätzliche Überarbeitung des Verordnungsvorschlags für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union einzusetzen und im Rahmen der laufenden Verhandlungen auf Ratsebene als wesentliche Belange im Sinne des § 9 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundes-

regierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union durchzusetzen, dass

- zur Lärmminderung die wirksamsten und nicht die kosteneffizientesten Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen ausgewählt werden können,
- Betriebsbeschränkungen als bevorzugtes Mittel zur Lösung von Lärmkonflikten ausgewählt werden können und nicht als „letztes Mittel der Wahl“,
- bei der Abwägung der unterschiedlichen Belange der Gesundheit der durch Fluglärm betroffenen Bürgerinnen und Bürger, insbesondere in der Nacht, eine höhere Bedeutung beizumessen ist als den wirtschaftlichen und verkehrlichen Belangen,
- Schutzziele vorgegeben werden, ab denen Fluglärm als schädlich im Sinne der Verordnung zu werten ist und entsprechenden Handlungsbedarf auslöst (insbesondere europaweit gültige Grenzwerte für die Lärmpegel an Flughäfen),
- das nicht sachgerechte Kontroll- und Vetorecht durch die Europäische Kommission auf ein vernünftiges Maß beschränkt wird.

Der Deutsche Bundestag fordert anderenfalls die Bundesregierung auf, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren den Vorschlag der Europäischen Kommission abzulehnen.

Darüber hinaus fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, sich bei der Überarbeitung des Verordnungsvorschlags dafür einzusetzen, dass

1. im Rahmen der Überarbeitung des Verordnungsvorschlags klargestellt wird, dass Maßnahmen zur Bewertung und Bekämpfung von Fluglärm an den einzelnen Flughäfen der nach Artikel 3 benannten zuständigen Behörde obliegen und dass Lärmminderungsmaßnahmen erforderlich werden, wenn die zuvor bewertete Lärmsituation die Durchführung entsprechender Maßnahmen erfordert;
2. die für die Europäische Kommission vorgesehenen weitreichenden Kontrollbefugnisse und die Befugnis zur Aussetzung von Betriebsbeschränkungen gestrichen werden. Da damit Nachtflugbeschränkungen und -verbote im Hinblick auf Kapazitätseinbußen und Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt werden könnten und zeitliche Beschränkungen des Betriebs kaum noch durchsetzbar wären;
3. lärmbedingte Betriebsbeschränkungen mindestens auf dem Niveau der bereits bestehenden Betriebsbeschränkungen angesetzt werden und die Mitgliedstaaten Handlungsspielraum für darüber hinausgehende Regelungen erhalten. Es ist klarzustellen, dass bereits erlassene Betriebsbeschränkungen bestehen bleiben, auch wenn sie nicht nur unwesentlich geändert werden sollen;
4. keinesfalls mit dem Verweis auf den ECAC-Bericht (ECAC = Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz) Doc. 29 (aus dem Jahr 1997) ein weiteres Berechnungsverfahren im Vorgriff auf die fortzuschreibende Umgebungslärmrichtlinie eingeführt wird, da in Deutschland für die Lärmberechnungen im Zusammenhang mit dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm sowie zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie bereits zwei verschiedene Berechnungsverfahren angewendet werden;
5. das komplizierte und langwierige Antragsverfahren zur Einführung von Betriebsbeschränkungen vereinfacht wird;
6. der Anwendungsbereich der Verordnung auf Flughäfen mit weniger als 50 000 Flugbewegungen pro Jahr ausgeweitet wird;

7. die Gruppe der „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrtzeuge“ deutlich stärker ausgeweitet wird, so dass ein relevanter Anteil der heute lautesten Flugzeuge erfasst wird;
8. die Möglichkeit erhalten bleibt, weiterhin Differenzierungen für den Abzug bestimmter Luftfahrtzeuge vornehmen zu können, die über die Kategorien der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) hinausgehen, um auf die Bedürfnisse der einzelnen Flughafenstandorte spezifisch reagieren zu können.

Berlin, den 7. Februar 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Der Text der Verordnung, insbesondere die Ablehnung der Betriebsbeschränkungen als gleichberechtigtes Mittel zur Lärmreduzierung, lässt befürchten, dass Kosteneffizienz, die Effizienz des Luftverkehrsnetzes und die Furcht vor Wettbewerbsverzerrungen die allein ausschlaggebenden Argumente für Maßnahmen sind und nicht daneben auch der als klares Ziel definierte Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Fluglärm.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission stehen Europas Flughäfen vor einer Kapazitätskrise. Bis zum Jahr 2030 wird mit einer Verdoppelung des Luftverkehrsvolumens in Europa gerechnet. Es wird davon ausgegangen, dass ein großer Teil dieser Nachfrage mangels Flughafenkapazität nicht gedeckt werden kann. Aus diesem Grund vertritt die Europäische Kommission die Auffassung, dass lärmbedingte Betriebsbeschränkungen zu unerwünschten Begleiterscheinungen auf die Kapazität führen. Es ist daher zu befürchten, dass mit der Verordnung angestrebt wird, lärmbedingte Betriebsbeschränkungen zu reduzieren und gleichzeitig einheitlich auf europäischer Ebene zu regeln.

Nach der Definition in dem Verordnungsvorschlag ist eine „Lärmminderungsmaßnahme“ jede Maßnahme, die sich auf die Lärmsituation in der Umgebung von Flughäfen auswirkt und für die die Grundsätze des „ausgewogenen Ansatzes“ der ICAO gelten. Für Betriebsbeschränkungen sieht der Verordnungsvorschlag vor, dass sie nur als letztes Mittel der Lärmminderung ergriffen werden dürfen. Die Praxis zeigt jedoch, dass Betriebseinschränkungen (z. B. Nachtflugverbot) das erste Mittel der Wahl sind, um die Nachbarschaft und die betroffenen Regionen schnell und wirkungsvoll vor Fluglärm zu schützen.

Für die Fluglärmbetroffenen in der Umgebung von Flughäfen hätte die Verordnungsregelung erhebliche negative Auswirkungen. Denn insbesondere bleibt unklar, wie mit bereits erlassenen Betriebsbeschränkungen verfahren wird, wenn sie nicht nur unwesentlich (vgl. Artikel 5 Absatz 5) geändert werden sollen. Neue Betriebsbeschränkungen sind der Europäischen Kommission vor ihrer Anwendung nach den Artikeln 7 und 10 zur Kenntnis bzw. zur Prüfung vorzulegen. Im Falle ihrer Änderung könnte die Europäische Kommission die Betriebsbeschränkungen künftig ggf. aussetzen und eine Änderung verlangen. Damit können faktisch alle Nachtflugbeschränkungen und -verbote von den betroffenen Flughafenbetreibern mit Erfolg beklagt werden. Eine zukünftige Ausweitung von Nachtflugverboten oder Flugbetriebsbeschränkungen in schützenswerten

Zeiten wäre damit ausgeschlossen. Bisherige akzeptierte Lärmminderungsmaßnahmen könnten somit wieder aufgehoben werden.

Der Verordnungsvorschlag enthält keinerlei Vorgaben, wann Fluglärm als (gesundheits-)schädlich i. S. d. Verordnung zu werten ist und entsprechenden Handlungsbedarf auslöst. Die Definition von Zielwerten für die Lärmpegel an Flughäfen bzw. des „Lärmminderungsziels“, wie in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b gefordert, kann nicht den einzelnen Mitgliedstaaten und einer Einzelfallbetrachtung jedes in Frage kommenden Flughafens überlassen werden. Auch mit Blick auf die in Artikel 5 Absatz 3 geforderte regelmäßige Bewertung der Lärmsituation wird eine eigene nationale Definition benötigt.

Durch die detaillierte, mehrstufige und langwierige Regelung zur Einführung von Betriebsbeschränkungen, die der Verordnungstext vorsieht, kann es zu großen Zeitverzögerungen, wenn nicht gar zur Vermeidung von Beschränkungen auf Grund der Komplexität dieses Verfahrens kommen.

Nach Artikel 3 sollen die Mitgliedstaaten nicht nur eine für den Erlass von Betriebsbeschränkungen zuständige Behörde, sondern auch eine unabhängige Beschwerdestelle einrichten. Der Bundestag hält die Einrichtung einer Beschwerdestelle nicht für erforderlich. Der Aufbau unnötiger Bürokratie und Verwaltungsebenen sollte vermieden werden. Neben der Europäischen Kommission nach § 32b des Luftverkehrsgesetzes sind an vielen Verkehrsflughäfen in Deutschland Fluglärmschutzbeauftragte bestellt, die auch die Aufgabe einer Beschwerdestelle wahrnehmen. Daher besteht weder ein Bedürfnis für die in Artikel 3 geforderte Beschwerdestelle noch für das in Artikel 5 Absatz 4 beschriebene weitere Gremium. Zudem ist es jedem Bürger freigestellt, sich im Beschwerdefall an die für die Überwachung des Flughafens zuständige Behörde oder den Petitionsausschuss beim Landtag als unabhängiges Gremium zu wenden. Statt unnötige Bürokratie und Verwaltungsebenen zu schaffen, sollte der wirksame Einsatz bestehender Instrumente gestärkt werden.

Bei der Bewertung von Betriebsbeschränkungen sollen neben den Anforderungen an die Gesundheit der Flughafenanwohner auch die Kosteneffizienz und die Auswirkungen auf die Luftverkehrskapazität umfangreiche Berücksichtigung erfahren. Dabei lässt der Verordnungsvorschlag offen, wie die Kosteneffizienz zu ermitteln ist und was einer durch die Betriebsbeschränkungen verursachten Kostensteigerung des Luftverkehrs gegengerechnet werden darf. Denkbar wäre hier z. B. eine Verrechnung mit lärmbedingten Gesundheitskosten oder mit dem möglichen Wertverlust von Immobilien. Anhang II des Verordnungsvorschlags benennt keine konkreten Maßstäbe.

Grundsätzlich zu begrüßen ist die erleichterte Möglichkeit, besonders laute Flugzeuge außer Dienst zu stellen. Diese Anpassung der Eingriffsschwellen auf die aktuell lautesten Luftfahrzeuge war dringend erforderlich. Allerdings ist die Aktualisierung der veralteten Definition für „knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“ so eng gefasst, dass nur ein ganz geringer Anteil der aktuell eingesetzten Flugzeugflotte unter diese Gruppe fällt und die Maßnahmen hierdurch nur viel zu geringe Lärmminderungswirkung entfalten können.

Eine Analyse des Umweltbundesamtes kam beispielsweise zu dem Ergebnis, dass mit der Neuregelung zwar die Luftfahrzeugbaumuster DC 103 sowie MD 83 erfasst wären, nicht jedoch die immer noch häufig eingesetzten Muster B 747-400 oder MD 11. Der Verordnungsentwurf bietet damit nur ganz geringe Anreize für eine Verbesserung der technischen Ausstattung heutiger Flugzeuge und zementiert dadurch weiterhin den Status quo. Das Ziel, dem technischen Fortschritt durch die Ausweitung der bisherigen Regelung Rechnung zu tragen, wird mit der aktuellen Anpassung nicht erreicht.

Differenzierungen für den Abzug bestimmter Luftfahrtzeuge, die über die Kategorien der ICAO hinausgehen, müssen möglich bleiben, um auf die Bedürfnisse der einzelnen Flughafenstandorte spezifisch reagieren zu können.

Der Anwendungsbereich des neuen Verordnungsentwurfs ist sehr eingeschränkt, da er lediglich Flughäfen mit mehr als 50 000 Flugbewegungen im Jahr einbezieht. Für eine effektive Anwendung der Verordnung ist eine Ausweitung des Anwendungsbereichs erforderlich.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333